

Neuorientierung der Wohlfahrtsstaaten in Zeiten der Globalisierung: Verluste und Gewinne

Veil, Mechthild

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Veil, M. (2001). Neuorientierung der Wohlfahrtsstaaten in Zeiten der Globalisierung: Verluste und Gewinne. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30(2), 161-170. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59690>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Neuorientierung der Wohlfahrtsstaaten in Zeiten der Globalisierung: Verluste und Gewinne

In den Ländern der Europäischen Union finden tiefgreifende Veränderungen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements statt, die sowohl Ausdruck ökonomischer und demografischer Veränderungen sind, als auch auf mentalen und kulturellen Einstellungsänderungen beruhen. Der ökonomische Druck auf die Wohlfahrtsstaaten transportiert auf der theoretischen Ebene neoliberale Debatten, die die Kategorie „Geschlecht“ de-thematisieren, und Debatten zur Standortfrage, die auf einen Abbau sozialer Standards orientieren – beides soll im ersten Teil dieses Beitrags angesprochen werden. Der zweite Teil des Beitrags arbeitet – exemplarisch skizziert anhand der Rentenreform 2001 in Deutschland (einem Systemwechsel) und an der gegenwärtigen Rentenpolitik in Frankreich (einer Politik der kleinen Schritte) – heraus, dass der Umbau der Wohlfahrtsstaaten, in Abhängigkeit von den jeweiligen Gender-Konzepten und von der jeweiligen strukturellen Konzeption der Alterssicherungssysteme, länderspezifisch unterschiedlich verläuft. Es wird die These vertreten, dass sich in der gegenwärtigen Rentenreform in Deutschland neoliberale Diskurse stärker umsetzen (Einführung einer privaten Kapitalrente) als in Frankreich. Die Autorin führt die größere Resistenz gegenüber einem liberalen Umbau im französischen System auf den ausgeprägten Familiarismus zurück.

In den Ländern der Europäischen Union finden seit den 90er Jahren des letzten Jahrtausends tiefgreifende Veränderungen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements statt, die nicht nur Ausdruck ökonomischen und demografischen Wandels sind, sondern auch auf veränderte Lebensformen und Geschlechterordnungen¹, auf mentale und kulturelle Einstellungsänderungen zurückzuführen sind. Häufig werden die vielfältigen neuen Entwicklungen unter dem Begriff der Globalisierung gebündelt. Globalisierung dient dann zugleich als Zustandsbeschreibung und als Ursachenerklärung und steht für externe Einflussfaktoren. Seine politische Sprengkraft und ideologische Wirkung entfaltet der Globalisierungsbegriff dadurch, dass er hinreichend schwammig ist.

Globalisierung ist keine analytische Kategorie, um den stattfindenden sozio-ökonomischen Wandel zu erfassen, sondern eine unbestimmte begriffliche Bündelung grundlegender Transformationen, die sich gegenwärtig in Wirtschaft, Technik und Politik abspielen, wie die Öffnung

der Finanz- und Informationsströme, deregulierte Kapital- und Gütermärkte eines sich herausbildenden grenzenlosen Weltmarktes, beschleunigte technische Fortschritte in der Verkehrs- und Kommunikationstechnik, die wiederum eine beschleunigte Verbreitung von Produkten und Ideen nach sich ziehen, was nicht nur eine beschleunigte Mobilität von Kapital, sondern auch eine verstärkte Mobilität der Menschen sowohl in geografischer als auch in mentaler Hinsicht bedeutet (Müller/Kornmeier 2001).

1. Globalisierungsdebatten

Prozesse der Globalisierung werden in populärwissenschaftlichen Zusammenhängen zu meist als „ökonomische Leidensgeschichte“ (Zürn 1998, 328) dargestellt, mit negativen Auswirkungen für die Weiterentwicklung der Wohlfahrtsstaaten. Beispielhaft hierfür sind das in Deutschland populär gewordene Buch „Die Globalisierungsfalle“ von Martin und Schumann (1996) und das in Frankreich zum Best-

seller avancierte Werk „Der Terror der Ökonomie“ von Viviane Forrester (1998). Beide Werke bündeln allgemein diffuse Zukunftsängste, die mit den gegenwärtigen sozialen und arbeitsmarktpolitischen Restrukturierungen in Verbindung gebracht, empirisch jedoch nicht unterfüttert werden. Sie sind Ausdruck dafür, dass es in den Globalisierungsdebatten vorrangig um Wahrnehmungsmodelle und Deutungsmuster geht (Hengsbach 1997, 3).

1.1. Neoliberale Diskurse

Zunächst einmal fällt die Geschlechtsblindheit in den Debatten auf, auch wenn sich in jüngster Zeit Veränderungen abzuzeichnen beginnen (Braun/Jung 1997; Young 1998; Sauer 1999; Leitner/Ostner 2000). Zum Beispiel wird in dem Standardwerk „Grenzen der Globalisierung“ von Altvater und Mahnkopf (1997) die Geschlechterthematik lediglich auf wenigen Seiten im Zusammenhang mit der diskriminierenden Stellung von Frauen in den neuen „Weltmarktfabriken“, im Dienstleistungssektor und in der flexiblen Beschäftigung angesprochen. So bleibt es zumeist feministischer Forschung überlassen herauszuarbeiten, dass es sich bei der Globalisierung um geschlechtsspezifisch strukturierte Prozesse handelt, die unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen bzw. auf Frauengruppen haben, und dass die Veränderungen in der so genannten Dritten Welt, in den Schwellenländern und in den entwickelten (post-)industriellen Ländern Europas zu Überlagerungen von Klassen- und Geschlechterverhältnissen sowie von ethnischer und geschlechtsspezifischer Diskriminierung führen.

Birgit Sauer (1999, 217f.) führt die De-Thematisierung von Geschlecht und Geschlechter-Regimen in den Globalisierungsdebatten auf die Verbindung mit neoliberalen Gedankengut zurück. Da Ökonomie und Markt für Liberale quasi (geschlechts-)neutral sind und wirken, verlaufen auch die Debatten darüber geschlechtsblind. Frauen und Männer tauchen in neoliberalen und wirtschaftspolitischen Debatten über Globalisierung nicht auf, das liberale Individuum, geschlechtslos, ohne Klassenzugehörigkeit und ethnischen Hintergrund, be-

wegt sich frei auf neutralen Märkten. Die Fiktion einer geschlechtsneutralen Wirkung von Markt und Sozialstaat beruhe – so Birgit Sauer (1999) – auf einem hegemonialen Diskurs und einer hegemonialen Praxis, wodurch die bekannte Figur des männlichen Familiernährers des keynesianischen Wohlfahrtsstaates² nicht in Frage gestellt, sondern erst gar nicht wahrgenommen wird.

In diesen Diskursen wird auch nicht die Verschiebung der Grenzen zwischen Ökonomie (Markt) und Politik (Staat), zwischen öffentlicher und privater Sphäre thematisiert. „Shifting the boundaries“ hat Janine Brodie (1994, 52) diesen Prozess genannt. Wie die Grenze zwischen Öffentlichkeit und Privatheit in den historischen Gesellschaftsformationen, im klassischen Liberalismus oder im Kapitalismus, gezogen wurde, war immer auch ein geschlechterpolitisches Konzept. Eine rigide Trennung zwischen privat und öffentlich diente z.B. dazu, die Unterdrückung von Frauen zu privatisieren oder zu individualisieren (ebd.). Die gegenwärtigen Grenzverschiebungen zwischen Ökonomie, Markt und Staat und zwischen Markt und Familie wirken auf die Geschlechterrollen zurück, ein Aspekt, der noch viel zu wenig beachtet wird.

1.2. Feministische Positionen

Im neoliberalen Diskurs wird „übersehen“, dass die Kategorie Geschlecht ein wesentliches Strukturprinzip von Gesellschaften und von Wohlfahrtsstaaten ist. So knüpft das Konzept der Geschlechterregime an Verfahren an, die Wohlfahrtsstaatstypologien (im Sinne von Esping-Andersen 1990) nach ihren Verteilungslogiken (policies) klassifizieren (Kulawik 1997). Durch die Erweiterung der Regime-Forschung auf ein Konzept der Geschlechterregime kamen Ostner und Lewis (1995) und andere z.B. zu Typologien, die quer zu herkömmlichen Klassifizierungen verlaufen und zu anderen Outcomes führen können. Diese Typisierungen, die auf dem Gendering-Konzept beruhen, brachten wichtige Fortschritte für vergleichende Analysen von Wohlfahrtsstaaten, denn sie zeigten, in welchem Umfang wohlfahrtsstaatliche Politiken

an kulturellen Leitbildern zum Geschlechterverhältnis ausgerichtet sind, die Birgit Pfau-Effinger (1998, 182) beispielsweise als „geschlechterkulturelle Modelle“ bezeichnet. Damit hat sie einen theoretischen Rahmen entwickelt, mit dem die Veränderungsdynamik in Phasen des sozialen Wandels zu fassen ist, wobei sie diesen theoretischen Rahmen auf die Untersuchung der kulturellen Muster der Arbeitsmarktintegration von Frauen und auf die Familiendynamik in Europa anwendet.

In einem „gendering/sexing-Konzept“ hat schließlich Sigrid Leitner (1999) die geschlechterspezifischen Implikationen von Wohlfahrtsideologien herausgearbeitet und so ebenfalls auf die Kontextabhängigkeit der Wirkungen der Wohlfahrtsregime hingewiesen.

1.3. Globalisierung als Standortdebatte

Die Argumente der Globalisierungsdebatten speisen sich in Deutschland und auch in den anderen europäischen Ländern aus den in den Sozial- und Politikwissenschaften geführten Standortdebatten. Unter dem Druck weltweiten Konkurrenzkampfes (Braig 1999) wurde in den Ländern mit entwickelten Industriegesellschaften die Höhe der Löhne attackiert, vor allem die der Lohnnebenkosten. In den Ländern der Dritten Welt wird versucht, die Löhne auf die nackte Existenzsicherung herabzudrücken (Wick 1998). Es handelt sich dabei zumeist um Frauenlöhne. Diese Prozesse spielen sich vor allem in den „Weltmarktfabriken“ und in den freien Exportzonen der Schwellenländer ab.

In den Sozialstaaten europäischer Prägung ist ein Angriffspunkt die Höhe der Lohnnebenkosten. Das ist nicht das gleiche wie der Druck auf die Löhne. Denn die Lohnnebenkosten sind Ausdruck kultureller Errungenschaften. Sie decken die Reproduktionskosten auf einem kulturellen Niveau oberhalb der bloßen Existenzsicherung ab. Die Lohnnebenkosten federn solche Risiken sozial ab, die mit einem Erwerbsleben und mit Arbeitslosigkeit, mit Mutterschaft, Familienarbeit und Pflege, Krankheit, Unfall und Tod verbunden sind.

Dieser Angriff ist Ausdruck einer neoliberalen Wende im Verständnis dessen, was Wohlfahrts-

staaten sein sollen. Im keynesianischen Wohlfahrtsstaat galten Lohnnebenkosten noch als soziale und kulturelle Errungenschaft, weil sie im Sinne von Esping-Andersen dekommodifizierend wirken und es den Erwerbstätigen ermöglichen, zeitweise aus der warenförmigen Arbeit auszusteigen („commodity“, engl. Ware; Veil 1999, 205). Die Qualität von Wohlfahrtsstaaten bestimmte sich danach, inwieweit diese in der Lage sind, Menschen vom Verkauf ihrer Ware Arbeitskraft zu entlasten. Das wurde rein quantitativ gemessen und zwar an der Höhe der Transferleistungen (z.B. Höhe des Arbeitslosengeldes) und an der Höhe der Sozialleistungsquote (Höhe der Sozialausgaben gemessen am Bruttosozialprodukt).

Dadurch, dass es unterschiedliche nationalstaatliche Möglichkeiten der Reaktion auf die Globalisierung gibt, ist die *Strukturpolitik* stärker in den Blickpunkt geraten (Greve 2000, 322), was einen Wettbewerb der Regime um die besten Sozialprogramme und Strukturen ausgelöst hat. Deshalb ist für die Krise der Wohlfahrtsstaaten und deren Bewältigung vor allem die Frage nach den Strukturen ausschlaggebend. Je nachdem, auf welches institutionelle Gefüge und auf welche Geschlechterregime der Veränderungsdruck wirkt, unterscheiden sich die Politiken: Sie unterscheiden sich nach dem vorherrschenden Kapitalismusmodell, ob es sich also um ein etatistisches (Frankreich), ein marktorientiertes (die angelsächsischen Länder), ein sozialdemokratisches (die skandinavischen Länder) Modell oder um ein Modell des „rheinischen Kapitalismus“ (Deutschland) handelt; sie differieren nach der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Wohlfahrtsregimen, wie Esping-Andersen in der Studie, „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990) festgehalten hat, die wiederum auf spezifischen Geschlechterregimen aufbauen. Esping-Andersen geht dabei von politisch-ideologischen Leitvorstellungen der kollektiven Akteure aus, die die Entwicklung westlicher Wohlfahrtsstaaten beeinflussen, und unterscheidet demzufolge idealtypisch drei wohlfahrtsstaatliche Regimetypen, ein liberales, ein konservativ-korporatistisches und ein sozialdemokratisches Modell (Veil 1999, 205f.).

2. Zwischenresümee

Der ökonomische Druck auf die Wohlfahrtsstaaten nimmt zweifelsohne zu. Er transportiert auf der theoretischen Ebene Debatten zur Standortfrage und wirkt in Richtung Absenkung sozialer Standards auf ein Niveau, das stark von politischen Interessen bestimmt wird.

Der durch die Globalisierung wiederbelebte liberale Diskurs negiert „Geschlecht“ unter dem Vorwand, dass über den Markt die Gleichheit von Frauen und Männern hergestellt werde (Mahnkopf 2001, 497). Feministische Wissenschaftlerinnen halten dem entgegen, dass die Kategorie „Geschlecht“ schon immer ein wesentliches Strukturprinzip von wohlfahrtsstaatlichen Regimen war, die diese mitgestalten. Das Konzept der Geschlechterregime beruht, ebenso wie das der Wohlfahrtsstaatstypologie (Esping-Andersen 1990 u.a.) in international vergleichender Forschung auf der Prämisse, dass Strukturen kontextabhängig und das Ergebnis politischen Handelns sind.

Wenn dennoch durch die Globalisierung, im Sinne eines weltweiten ökonomischen Drucks auf die Wohlfahrtsstaaten, der *Strukturvergleich* der Systeme in den Mittelpunkt des politischen und wissenschaftlichen Interesses rückt, dann geschieht dies auf einer geschlechterspezifischen Matrix.³ Die Geschlechterarrangements sind die Folie, auf der die Umsetzung des ökonomischen Drucks in politisches Handeln erfolgt. Diese Geschlechterarrangements sind Teil der Strukturen, die in Wettbewerb zueinander treten. Es gibt auch weiterhin unterschiedliche Handlungsspielräume für unterschiedliche politische Akteure.

Im Folgenden soll nun, exemplarisch anhand der Rentenreform 2001 in Deutschland und der Rentenpolitik in Frankreich, untersucht werden, auf welchem Gender-Konzept der Umbau der Wohlfahrtsstaaten aufbaut und wie sich der neoliberale Diskurs in den Reformen umsetzt. Bei diesem Prozess gibt es Verliererinnen und Gewinnerinnen. Die Beispiele Deutschland und Frankreich werden gewählt, weil sie für zwei unterschiedliche Reaktionen der politischen Akteure stehen, auf den Globalisierungsdruck zu reagieren, und weil der Filter der

Geschlechterarrangements in beiden Ländern verschieden ist.

3. Umstrukturierung der Systeme der Alterssicherung

3.1. Das Beispiel Deutschland

Mit dem Entwurf eines Altersvermögensgesetzes⁴ hat die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der eine Richtungsänderung in der Altersvorsorge bedeutet: Das normative Ziel der Leistungsstabilität wird zugunsten der Beitragsstabilität aufgegeben.⁵ Hauptziel der Reform ist es, die Lohnnebenkosten zu senken. Sie sollen bis zum Jahre 2030 auf insgesamt 22 Prozent festgeschrieben werden. Drastische Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung sollen den Aufbau einer staatlich geförderten privaten Vorsorge – bisher noch auf freiwilliger Basis – ermöglichen. Leistungskürzungen betreffen vor allem die Hinterbliebenenrenten, die jährlichen Rentenanpassungen und das durchschnittliche Rentenniveau. Dies wird durch eine neue Rentenformel durchgesetzt, die den Rentenwert der eingezahlten Beiträge senkt, so dass die so genannte Standardrente (ein Rentenanspruch nach 45 Versicherungsjahren mit durchschnittlicher Beitragszahlung) von bisher 70 Prozent des Durchschnittsverdienstes auf unter 67 Prozent sinkt. Verbesserungen sind für teilzeitarbeitende Mütter eingeführt worden. Für die Rentenberechnung wird, bis zum 10. Lebensjahr des jüngsten Kindes, ein unterdurchschnittliches Gehalt um bis zu 50 Prozent (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) aufgestockt, wenn die Frauen (wahlweise Väter) mindestens 25 Versicherungsjahre aufweisen können.

Durch die Einführung einer privaten Vorsorge (auf freiwilliger Basis, steuerlich begünstigt) wird die traditionelle in der deutschen Rentenversicherung verankerte paritätische Beitragszahlung aufgegeben, weil die Arbeitgeberseite keine Beiträge in die private Vorsorge zahlt. Die private, kapitalgedeckte Vorsorge soll Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung ausgleichen, was jedoch nicht möglich ist, weil kapitalgedeckte Renten keine

Umverteilungselemente beinhalten und keinen sozialen Ausgleich kennen.

Frauen haben mit der „Riester-Reform“ (benannt nach dem federführenden Sozial- und Arbeitsminister) stärkere Rentenkürzungen als Männer zu verkraften, weil die Leistungskürzungen die Versichertenrenten *und* die Hinterbliebenenrenten betreffen. So sind drastische Kürzungen in der Hinterbliebenenrente vorgesehen: Zukünftig soll die Witwenrente 55 statt bisher 60 Prozent der ohnehin schon gekürzten Rente des verstorbenen Ehepartners betragen und – was sich gravierender auswirkt – einer verschärften Einkommensanrechnung (Anrechnung von Vermögen) mit nicht mehr dynamisierten Freibeträgen unterliegen. Die erweiterte Einkommensanrechnung bedeutet für alle Witwen starke Renteneinbußen. Ausgenommen sind Hausfrauen, die über keine eigenen Einkünfte verfügen (und auch nicht in die Kassen eingezahlt haben). Ein neu einzuführender Kinderbonus in Höhe von derzeit rund 48 DM würde nur bei der Witwe eines so genannten Standardrentners (mit einer Berufsbiografie von 45 Versicherungsjahren in Vollzeit) mit drei und mehr Kindern zu einem Nachteilsausgleich führen.

Das heißt, die Reform führt zu einem Abbau der Hinterbliebenenrente für berufstätige Frauen und transformiert diese langfristig in eine Hausfrauenrente.

Diesen Nachteil können Frauen durch die vorgesehene Kapitalrente nicht ausgleichen, weil sie im Allgemeinen über weniger materielle Ressourcen verfügen, so dass nur wenige die zusätzlichen Beiträge von monatlich vier Prozent (bis zur Beitragsbemessungsgrenze gestaffelt mit einem Prozent (2000) bis vier Prozent (2008)) aufbringen können. Hinzu kommt, dass in der privaten kapitalgedeckten Vorsorge die geschlechterspezifisch unterschiedlichen Sterbetafeln Frauen und Männern in Rechnung gestellt werden sollen. (Die durchschnittliche Lebenserwartung von Frauen ab dem 65. Lebensjahr betrug im Jahre 1998 18,5 Jahre, die der Männer 14,7 Jahre.) So werden Frauen zukünftig für die gleiche Rentenleistung zwischen 15 und 20 Prozent höhere Beiträge zahlen müssen.

Im Vorfeld der Rentenstrukturreform wurde unter anderem das Ziel einer eigenständigen Alterssicherung von Frauen benannt (Klammer 2000). Mit diesem Konzept sollte die Rentensituation von Frauen verbessert werden, indem eigenständige, durch Erwerbsarbeit und Kindererziehung erworbene Ansprüche zu Lasten abgeleiteter, über den Ehestand erworbener Ansprüche ausgebaut werden. Mit solch einer Reform beabsichtigen Frauen, die bisher an männlichen Erwerbsverläufen ausgerichtete Rentenversicherung stärker an die Lebens- und Erwerbsmuster der Frauen von heute – einem Leben zwischen Beruf und Familie – anzupassen. Hierzu gehören Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern, sowohl im Rentenrecht selber, als auch in den vorgelagerten Politikfeldern.

Wird die Reform auf der Folie dieser frauenpolitischen Orientierung beurteilt, so ergeben sich äußerst ambivalente Ergebnisse. Die Reform führt neue kindbezogene Rentenleistungen ein. Neben den bereits bestehenden Kindererziehungszeiten (ein Jahr pro Kind für Geburten vor 1992 und drei Jahre pro Kind für Geburten nach 1992) ist Folgendes beschlossen worden: Erstens die Aufstockung unterdurchschnittlicher Entgelte für teilzeitarbeitende Mütter (bis zum 10. Lebensjahr des Kindes) mit mindestens 25 Versicherungsjahren (für die Rentenberechnung); zweitens erhalten Hausfrauen mit zwei Kindern und mehr einen Kinderzuschlag; drittens erhalten berufstätige Mütter, die überdurchschnittlich verdienen, weil sie in Vollzeit arbeiten, keinen kindbedingten Zuschlag.

Hinter diesen drei widersprüchlichen Leitbildern stehen die Interessen unterschiedlicher Akteure: Die kindbezogene Rentenaufstockung für teilzeitarbeitende Mütter entspricht den politischen Orientierungen der Regierungskoalition von Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, die durch einen Anreiz im Rentenrecht den Anteil der teilzeitarbeitenden Mütter in der Bundesrepublik erhöhen möchte. Dieser Ansatz entspricht auch dem Interesse vieler Frauen, die Erwerbsarbeit und Mutterschaft besser vereinbaren wollen. Sie sehen hierin einen wesentlichen Schritt zur Lösung der Vereinbarkeitsproblematik. Der Kinderbonus für Haus-

frauen mit mindestens zwei Kindern hingegen trägt die Federführung der CDU. Die CDU verbindet traditionsgemäß Rentenleistungen für Kinder mit dem (vorübergehenden) Berufsausstieg der Mütter. Die Nichtberücksichtigung von kindbezogenen Rentenleistungen für Mütter, die in qualifizierten Berufen in Vollzeit arbeiten, entspricht hingegen der Tradition der Rentenreformen der letzten 15 bis 20 Jahre, die die eigenständigen Rentenansprüche von Frauen gekürzt haben: erschwelter Zugang zu Erwerbsunfähigkeitsrenten 1984, Verkürzung der Ausbildungszeiten 1992, Heraufsetzung der Altersgrenzen für Frauen 1992 und 1996, um nur einige Beispiele zu nennen (vgl. auch Veil 1992).

Hinter diesem Flickenteppich frauenpolitisch relevanter Neuregelungen stehen drei normative Leitbilder: Frauen ohne Kinder arbeiten in Vollzeit. Sie werden, ähnlich wie Frauen mit Kindern, die durchschnittlich bis überdurchschnittlich verdienen, in der Rente wie Männer behandelt; Frauen mit einem Kind arbeiten in Teilzeit, wofür sie einen rentenrechtlichen Ausgleich erhalten; Frauen mit zwei und mehr Kindern kann in der Bundesrepublik anscheinend keine Erwerbstätigkeit mehr zugemutet werden, sie ziehen sich aus dem Berufsleben zurück und erhalten einen Kinderzuschlag in der Rente (Kerschbaumer/Veil 2001).

3.2. Geschlechterpolitische Schlussfolgerungen

Die verschiedenen Frauenleitbilder im bundesdeutschen Gesetzesentwurf zur Rentenstrukturreform bringen eine Gleichzeitigkeit konkurrierender Geschlechterarrangements zumindest als normative Vorgaben zum Ausdruck. Diese müssen mit der Realität nicht identisch sein, denn die gesellschaftliche Entwicklung ist weiter als ihre gesetzliche Fixierung. Leitvorstellungen des „Hausfrauenmodells der Versorgung“, die bisher einseitig den Referenzrahmen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in der Bundesrepublik bzw. – nach Esping-Andersens idealtypischer Typologie – im konservativ-korporatistischen Regimetyp darstellten, werden ergänzt durch das „Verein-

barkeitsmodell der Versorgung“ (Pfau-Effinger 1998, 185), eine modernisierte Version des Hausfrauenmodells, in der die Ehe nur für die Phase aktiver Elternschaft als Versorgung eingelegt ist. Teilzeitarbeit wird als die angemessene Form der Erwerbstätigkeit von Müttern angesehen. Diese beiden Geschlechterregime werden in der Reform durch zusätzliche kindbezogene Rentenleistungen honoriert.

Eine andere Lebensform, das „Doppelverdienermodell“, wird zwar normativ fixiert, durch sozialstaatliche Leistungen jedoch nicht gefördert (für dieses Geschlechterregime ist keine kindbezogene Rentenaufstockung vorgesehen). Dieses Modell entspricht anscheinend nicht der reformierten sozialpolitischen Zielorientierung. Vielmehr orientiert die Reform sowohl auf das alte Ernährer-Modell als auch auf das Vereinbarkeits-Modell mit einer reduzierten Erwerbsbeteiligung von Frauen. Da beide Lebensformen für die eigenständige Existenzsicherung von Frauen problematisch sind, kann die diskutierte Reform nicht als Beitrag zur eigenständigen Alterssicherung von Frauen gewertet werden.

Als Verliererinnen und Gewinnerinnen sind daher folgende Gruppen auszumachen: Verheiratete Frauen haben, stärker als Männer, Renteneinbußen zu verkraften, weil neben den eigenständigen Versichertenrenten vor allem die Hinterbliebenenrenten besonders stark gekürzt werden. In der Gruppe der verheirateten Frauen sind es die berufstätigen Frauen, die – stärker als Hausfrauen – Kürzungen hinzunehmen haben. Unter den Müttern sind berufstätige Frauen in Vollzeit die Verliererinnen. Insgesamt können Frauen mit Kindern in Teilzeit als die Gewinnerinnen und Frauen mit Kindern in Vollzeit als die Verliererinnen dieser Politik bezeichnet werden.

3.3. Das Beispiel Frankreich

In Frankreich gibt es derzeit zwar keine Rentenreform, die grundlegende, sprich: kosten-dämpfende Reform wurde bereits im Jahre 1993 durchgeführt (die so genannte Balladur-Reform). Die politischen Akteure in Frankreich betreiben jedoch eine Rentenpolitik der kleinen Schritte, die weniger als in Deutschland von li-

beralen Diskursen und von ökonomischen Zwängen beeinflusst ist. Das im Umlageverfahren finanzierte Rentensystem wird verteidigt, der Aufbau kapitalgedeckter Vorsorge weitgehend abgelehnt. Es besteht ein gesellschaftlicher Konsens darüber, die bestehenden Strukturen zu erhalten. Als Reaktion auf die demografische Entwicklung, die ebenso wie in Deutschland das im Umlageverfahren finanzierte Rentensystem belastet, hat die Regierung einen Reservefonds zur Stützung des Umlageverfahrens eingerichtet, mit dem in der kritischen Zeitspanne von 2006 bis 2020 die Rentenansprüche der geburtenstarken Jahrgänge, der so genannten „baby-boomer“ abgegolten werden können (Veil 2000, 731). Die Einführung von Pensionsfonds soll in Frankreich der Stärkung des bestehenden Rentensystems dienen, das durch hohe Umverteilungswirkungen zugunsten von Frauen, z.B. durch eine Mindestrente, durch kindbezogene Rentenaufstockungen und durch Vergünstigungen für Mütter (vorzeitige Altersgrenzen) gekennzeichnet ist. Diskussionen zur langfristigen Stabilisierung der Beitragssätze – die dem liberalen Dogma entsprechen würden – werden derzeit zwar von der Arbeitgeberseite geführt, spielen jedoch in der Politik der kleinen Reformschritte keine Rolle.

Die Ablehnung der Einführung von Kapitalrenten, vor allem auf Seiten der Gewerkschaften und des linken Flügels der aus SozialistInnen, KommunistInnen und Grünen bestehenden Regierungskoalition beruht nicht auf frauenpolitischen Überlegungen, sie geht vielmehr auf die Tradition des Paritarismus zurück – der paritätischen Verwaltung der Sozialversicherung durch die Sozialpartner, bestehend aus der Gewerkschafts- und der Arbeitgeberseite. Die Gewerkschaften befürchten, durch die Einführung von Pensionsfonds an politischem Einfluss in den Kassen zu verlieren (ebd.). Aber auch der gesellschaftliche Grundkonsens richtet sich gegen die Einführung einer Kapitalrente. Diese übereinstimmende Ablehnung wirkt sich wiederum günstig auf die Rentenposition von Frauen aus.

Ich führe diese größere Resistenz gegenüber neoliberalen Reformdruck auf die anderen

Strukturen der Alterssicherung zurück. Frankreich ist das einzige Land in der Europäischen Union, das 1946 eine Familienkasse als einen selbständigen Zweig der Sozialversicherungen eingeführt hatte. Der starke Ausbau der Familienpolitik geschah auf Kosten der Institutionalisierung einer Arbeitslosenversicherung, die erst gut zehn Jahre später zu einer obligatorischen wurde und bis heute nicht Bestandteil der *sécurité sociale* im eigentlichen Sinne ist. In diesem Organisationsprinzip zeigt sich die doppelte Orientierung der Sozial- und Rentenversicherung: Es geht um die Absicherung der Risiken des Arbeitsmarktes und um die Absicherung des Risikos von (kinderreichen) Familien.

Der in der französischen Familienpolitik auffallende Schutz erwerbstätiger Mütter und ihrer Kinder soll – entsprechend dem republikanischen Modell in der Phase der Industrialisierung Ende des 19. Jahrhunderts – die Reproduktionsfähigkeit von Familien stärken. Im Austausch für die Kinder und für die Produktion der Kinder, kümmert sich der republikanische Staat um deren soziale Sicherung und um die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben (Fouquet et al. 1999, 119f.). Die Gesellschaft betrachtet es als eine Aufgabe des Staates, sich um ausreichende Kleinkindbetreuung und um Kindergärten zu kümmern, die – als Bestandteil des Schulsystems – beinahe kostenlos sind (Fagnani 2000).

3.4. Geschlechterpolitische Schlussfolgerungen

Der Familiarismus hat die sozialen Beziehungen in Frankreich stark geprägt und ist zu einer *exception française* geworden. Familienpolitik hat sich als Forderung gegenüber dem Staat herausgebildet, jedoch *ohne die Rolle der Frau als Mutter zu thematisieren*. Hierin liegt der andere Geschlechtervertrag, der der Alterssicherung zugrunde liegt. Der großzügige Ausbau der Familienleistungen im Rentenrecht (Frauen und Männer mit drei und mehr Kindern erhalten eine 10-prozentige Rentenaufstockung) ist nicht Ergebnis eines starken Einflusses der

Frauenbewegung oder einer Gleichstellungspolitik. Die Familienpolitik im Rentenrecht ist weitgehend natalistisch begründet, AdressatInnen der Politik sind deshalb Frauen und Männer oder ausschließlich Frauen (so z.B. bei den Kindererziehungszeiten). Regelungen, die – wie im bundesdeutschen Rentenrecht – wahlweise für Frauen und Männer gelten, sind in der französischen Alterssicherung nicht zu finden. Diese, auch natalistisch begründete Orientierung auf Kinder schafft Strukturen, die von berufsorientierten Müttern für eine eigenständige Alterssicherung genutzt werden können. So liegt auch der Anteil der Frauen in Frankreich mit eigenständigen (Versicherten-)Renten gegenüber abgeleiteten (Hinterbliebenen-)Renten wesentlich höher als bei Frauen in Deutschland: In Deutschland gehen rund 25 Prozent aller Rentenausgaben in die Hinterbliebenenversorgung, in Frankreich sind es lediglich zehn Prozent.

Diese andere Orientierung – eine Absicherung über den Arbeitsmarkt und über die Familie – scheint die französische Rentenversicherung resistenter gegenüber neoliberalen Herausforderungen zu machen, obgleich der Druck auf die beiden Wohlfahrtsstaaten durchaus vergleichbar ist: Genannt seien insbesondere die demografische Entwicklung (Stichwort: längere Lebenserwartung und sinkende Geburtenzahlen), die für im Umlageverfahren finanzierte Rentensysteme ungünstig sind, sowie Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (Stichwort: hohe Arbeitslosenquoten, prekäre Arbeitsverhältnisse).

Da es in der französischen Rentenpolitik keinen Geschlechterdiskurs z.B. über eine eigenständige Alterssicherung von Frauen gibt und auch weitgehend geschlechtsspezifische Analysen fehlen, ist es im Vergleich zu Deutschland im Fall Frankreich schwieriger zu beurteilen, welche Frauen Verliererinnen und Gewinnerinnen dieser Politik sind und welche Handlungsspielräume Frauen offen stehen. Vorläufig kann festgestellt werden, dass Gewinnerinnen einer Rentenpolitik der kleinen Schritte berufsorientierte Mütter sind. Sie können, aufgrund des diversifizierten und flächendeckenden Angebotes zur (Klein-)Kindbetreuung

(Jenson/Sineau 2001) und aufgrund der umverteilenden Elemente im Rentensystem leichter als in Deutschland Beruf und Familie vereinbaren. Das stärkt natürlich ihre Position auf dem Arbeitsmarkt und damit auch in der Alterssicherung.

4. Resümee und Schlussfolgerungen

Der Vergleich der Rentenreform in Deutschland mit der Rentenpolitik in Frankreich zeigt zwei unterschiedliche Reaktionen auf den Druck der weltweiten Ökonomie auf die Wohlfahrtsstaaten. In Deutschland ist mit der Rentenreform 2001 das neoliberale Ziel der Senkung der Lohnnebenkosten zur Entlastung der Kapitalseite durchgesetzt worden. Die Parität zwischen Arbeit und Kapital in der Finanzierung der Rentenversicherung (durch die Beitragszahlungen) wurde aufgegeben. Die Lohnnebenkosten sind jedoch Ausdruck kultureller Errungenschaften. In Deutschland haben „diese Errungenschaften“ zum Teil die Gewerkschaften erkämpft (z.B. durch einen dreimonatigen Streik 1956 für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall). In Frankreich gehen in die Lohnnebenkosten auch familienpolitische Leistungen ein (ein Defizit im deutschen Sozialstaat). Es gibt dort eine Familienkasse als einen selbständigen Zweig der Sozialversicherungen, wodurch neben dem Arbeitsmarktrisiko auch das „Risiko Familie“ sozial abgedeckt wird. In Schweden bzw. in den skandinavischen Ländern erhöhen Kosten für einen Elternurlaub (Erziehungskasse) die Lohnnebenkosten, weil das Elternurlaubsgesetz als eine Lohnersatzleistung auf relativ hohem Niveau gewährt wird. Und in Österreich, um noch ein Beispiel zu nennen, liegen die Beiträge für die Alterssicherung über dem EU-Durchschnitt, weil die Ausstattung für Hinterbliebene dort sehr großzügig und damit teuer ist (Mairhuber 1999).

Der neoliberale Diskurs zur Globalisierung drückt sich – in der Rentenreform in Deutschland – auch im Abbau überholter Strukturen aus, was sich strukturell in der großen Bedeutung der Hinterbliebenenversorgung ausdrückt. Diese paternalistischen Strukturen entsprechen zwar spätestens seit den 80er Jahren weder den in den

Enquêtes „Frau und Gesellschaft“ formulierten Leitbildern (Gerhard 1992), noch den Realitäten selber. Der mit der Rentenreform unternommene Versuch, diese Strukturen zu einem liberalen Modell umzubauen, ist unter dem Gender-Aspekt jedoch äußerst ambivalent zu beurteilen. Der drastische Abbau der Hinterbliebenenversorgung geschieht, ohne dass gleichzeitig neue Strukturen entwickelt werden, z.B. solche, die Müttern den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern. Eine liberale Marktorientierung setzt sich in der Reform auch darin um, dass ungleiche Risiken (Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit) gleich behandelt werden, d.h. soziale Schutzmaßnahmen für diese Personengruppen ebenfalls stark abgebaut werden. Für die neuen sich konterkarierenden Leitbilder der Reform sind bisher keine Strukturen entwickelt worden.

Rentenpolitik in Frankreich bezieht Familienpolitik in die Rentensystematik als eine Struktur mit ein und unterliegt dadurch – so die bisherigen Befunde – weniger einem neoliberalen Veränderungsdruck. Es ist zwar erstaunlich, dass die Konzeption der Alterssicherung und ihre Weiterentwicklung in Frankreich ohne die Kategorie „Geschlecht“ auskommt. So sind geschlechterspezifische Leitbilder nicht Gegenstand der Debatten. Bezugsrahmen für Reformen ist weder der „Normalfall Mann“ (Becker 2000, 722) noch die Frage, wie defizitäre Versicherungsbiografien von Frauen geschlossen werden könnten. Trotzdem kann dieser fehlende geschlechterspezifische Diskurs nicht mit neoliberalen Diskursen zum Umbau der Wohlfahrtsstaaten verglichen werden. Denn die Diskurse und auch die politischen Initiativen stärken nicht neoliberale Reformpfade, sprich: Ausbau des Versicherungsgedankens und des Äquivalenzprinzips auf Kosten des sozialen Ausgleichs, sondern sie gehen konzeptionell von einer gesamtgesellschaftlichen und von einer ausgeprägten beruflichen Solidarität in der Alterssicherung aus (*solidarité* ist ein Schlüsselwort in der französischen Rentenpolitik).

Die Überzeugung, dass Wohlfahrtsstaaten auf Solidarität und nicht auf Rendite aufbauen, hat sich – zumindest bis heute – als ein widerständiges Element gegenüber neoliberalen Gedankengut erwiesen.

ANMERKUNGEN

- 1 „Geschlechterordnungen“, so Ostner (1998, 211), formulieren Aufgaben, Normen und Erwartungen, die an Frauen und Männer in unterschiedlichen Kontexten gestellt werden.
- 2 Der Begriff ist ein komparativer Kunstbegriff, der in der vergleichenden Sozial- und Politikwissenschaft benutzt wird. Er erleichtert die Verwendung von Variablen statt inhaltlichen Zuordnungen (Schmid/Niketta 1998, 14) und wird deshalb auch hier benutzt.
- 3 Ich bin nicht der Meinung, dass die durch die Globalisierung an Bedeutung zunehmende Strukturpolitik zu einer „Gleichmacherei“ führen muss, wie es Birgit Pfau-Effinger (1998, 191) befürchtet.
- 4 Das Gesetz ist in seinem ersten Teil, den Veränderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, im März dieses Jahres verabschiedet worden. Der zweite Teil, Aufbau einer privaten Vorsorge, wird noch im Vermittlungsausschuss der Bundesländer beraten.
- 5 Vergleiche hierzu die ausführlichen Stellungnahmen von Judith Kerschbaumer und Mechthild Veil in der Frankfurter Rundschau vom 25.10.2000 und 12.1.2001 (Dokumentationsseite).

LITERATURVERZEICHNIS

- Altwater*, Elmar/Birgit *Mahnkopf* (1997). Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, 3. Auflage, Münster.
- Bakker*, Isabella (1994). The strategic silence. Gender and economic policy, London/New Jersey.
- Becker*, Susanne (2000). Die Alterssicherung von Frauen im Zusammenspiel von Grund- und Zusatzversorgungssystemen – eine rechtsvergleichende Betrachtung, in: Zeitschrift für Sozialreform (8), 719–743.
- Braun*, Helga/Dörthe *Jung* (Hg.) (1997). Globale Gerechtigkeit? Feministische Debatte zur Krise des Sozialstaats, Hamburg.
- Braig*, Marianne (1999). Perspektiven des Sozialen im Globalisierungsprozeß, in: Brigitte *Stolz-Willig*/Mechthild *Veil* (Hg.): Es rettet uns kein höh'eres Wesen. Feministische Perspektiven der Arbeitsgesellschaft, Hamburg, 168–191.
- Brodie*, Janine (1994). Shifting the Boundaries: Gender and the Politics of Restructuring, in: Isabella *Bakker* (Hg.): The strategic silence. Gender and economic policy, London/New Jersey, 46–60.
- Esping-Andersen*, Gøsta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton/New York.
- Fagnani*, Jeanne (2000). Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Geschlechtergleichheit in Frankreich. Eine kontrastreiche Bilanz, in: *femina politica* (2), 61–71.
- Fouquet*, Annie/Annie *Gauvin*/Marie-Thérèse *Letablier* (1999). Complément B. Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne, in: Conseil d'Analyse économique

- (Hg.): *Égalité entre femmes et hommes: aspects économiques*, 105–146.
- Forrester, Viviane (1997). *L'horreur économique*. Paris.
- Gerhard, Ute (1992). Frauenleitbilder und Etappen bundesrepublikanischer Frauenpolitik, in: Mechthild Veil/Karin Prinz/Ute Gerhard (Hg.): *Am modernen Frauenleben vorbei*. Berlin, 17–41.
- Greve, Bent (2000). Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark – Realität oder Rhetorik?, in: *WSI Mitteilungen* (5), 322–329.
- Hengsbach, Friedhelm (1997). „Globalisierung“ aus wirtschaftsethischer Sicht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* (B21), 3–12.
- Jenson, Jane/Mariette Sineau (2001). Kleinkindbetreuung und das Recht von Müttern auf Erwerbsarbeit. Neues Denken im krisengeschüttelten Europa, in: *Feministische Studien* (1), (i. E.).
- Kerschbaumer, Judith/Mechthild Veil (2001). Wo bleibt die eigenständige Alterssicherung der Frauen?, in: *Frankfurter Rundschau*, 15.1., 8.
- Klammer, Ute (2000). Alterssicherung von Frauen als Aufgabe und Chance der anstehenden Rentenstrukturreform, in: *WSI Mitteilungen* (2), 179–191.
- Kulawik, Theresa (1997). Jenseits des androzentrischen Wohlfahrtsstaates? Theorien und Entwicklungen im internationalen Vergleich, in: Eva Kreisky/Birgit Sauer (Hg.): *Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation*, Wiesbaden, 293–310.
- Leitner, Sigrid (1999). Frauen und Männer im Wohlfahrtsstaat. Zur strukturellen Umsetzung von Geschlechterkonstruktionen in sozialen Sicherungssystemen, Frankfurt am Main.
- Leitner, Sigrid/Iлона Ostner (2000). Frauen und Globalisierung. Vernachlässigte Seiten der neuen Arbeitsteilung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* (B48), 39–46.
- Mahnkopf, Birgit (2001). Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit, in: *PROKLA* 121, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 489–525.
- Mairhuber, Ingrid (1999). Geschlechterpolitik im Sozialstaat Österreich seit Anfang der 80er Jahre, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28(1), 35–47.
- Martin, Hans-Peter/Harald Schumann (1996). Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Reinbek bei Hamburg.
- Müller, Stefan/Martin Kormmeier (2001). Globalisierung als Herausforderung für den Standort Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* (B9), 6–14.
- Ostner, Ilona/Jane Lewis (1995). Gender and the Evolution of European Social Politics, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (eds.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C., 59–193.
- Pfau-Effinger, Birgit (1998). Arbeitsmarkt- und Familiendynamik in Europa – Theoretische Grundlagen der vergleichenden Analyse, in: Birgit Geissler/Friederike Maier/Birgit Pfau-Effinger (Hg.): *FrauenArbeitsMarkt*, Berlin, 177–194.
- Sauer, Birgit (1999). »Es rettet uns (k)ein höh'eres Wesen«. Neoliberale Geschlechterkonstrukte in der Ära der Globalisierung, in: Brigitte Stolz-Willig/Mechthild Veil (Hg.): *Es rettet uns kein höh'eres Wesen. Feministische Perspektiven der Arbeitsgesellschaft*, Hamburg, 215–239.
- Young, Brigitte (1998). Genderregime und Staat in der globalen Netzwerkökonomie, in: *PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* (111), 175–198.
- Veil, Mechthild (1999). Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterbeziehungen. Wie revisionsbedürftig sind feministische Theorien?, in: Brigitte Stolz-Willig/Mechthild Veil (Hg.): *Es rettet uns kein höh'eres Wesen. Feministische Perspektiven der Arbeitsgesellschaft*, Hamburg, 192–214.
- Veil, Mechthild (2000). Reform der Alterssicherung in Frankreich – Thematisierungschancen für die Diskussion in Deutschland, in: *WSI Mitteilungen*, (11), 726–734.
- Wick, Ingeborg (1998). Frauenarbeit in freien Exportzonen. Ein Überblick, in: *PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften* (111), 235–248.
- Zürn, Michael (1998). Schwarz-Rot-Grün-Braun: Reaktionsweisen auf Denationalisierung, in: Ulrich Beck (Hg.): *Politik der Globalisierung*, Frankfurt am Main, 297–330.

AUTORIN

Mechthild VEIL, Dr. phil., geb. 1944. Selbständige Sozialwissenschaftlerin in Frankfurt; seit 1998 in dem von ihr gegründeten „Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa“. 1992 Verleihung des Elisabeth-Selbert-Preises für eine von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Forschungsarbeit über die Alterssicherung von Frauen (Titel: „Am modernen Frauenleben vorbei – Verliererinnen und Gewinnerinnen der Rentenreform '92). Lehraufträge und Vertretungsprofessur an der Fachhochschule Frankfurt a.M., Fachbereich Sozialarbeit. Mitherausgeberin der „Feministischen Studien“. Derzeit Leitung eines Forschungsprojektes der Hans-Böckler-Stiftung zu den geschlechterspezifischen Auswirkungen der Alterssicherung im deutsch-französischen Vergleich.

Korrespondenzadresse: Dr. Mechthild Veil, Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa, Kasseler Straße 1a, D 60486 Frankfurt am Main; <http://www.sozialpolitikvergleich.de>.

African Women in the Globalization Process.

Challenges and Prospects for the Urban Poor in Kampala

Globalisierung erreicht afrikanische Länder in Form von so genannten „Strukturanpassungsprogrammen“ von Weltbank und Internationalem Währungsfond. Ugandas Austeritätspolitik war zwar in den vergangenen Jahren vergleichsweise erfolgreich, doch die Kehrseite von steigendem Wirtschaftswachstum ist steigende Armut insbesondere in urbanen Zentren. Ohne die informelle Arbeit von Frauen könnten die Menschen in den Ballungszentren Ugandas nicht überleben. Frauen sind es, die das Überleben ihrer teilweise auf dem Land zurück gebliebenen Familien sichern, da Männerarbeitsplätze, sprich: formelle Lohnarbeit, knapp ist. Und doch ist gerade die Informalität der Arbeit von Frauen – als Straßenhändlerinnen, Kinder- und Hausmädchen und Prostituierte – die Ursache steigender Frauenarmut. Will Strukturanpassung die Schere zwischen Arm und Reich nicht vergrößern, so bedarf es Programme, die explizit auf die Situation städtischer Arbeiterinnen eingehen wie beispielsweise Kleinkredite, aber auch Infrastruktur zur Selbstorganisation und Selbstvertretung von Frauen im informellen Sektor.

1. Globalization and female poverty in Africa

The world has changed dramatically since the early twentieth century. These changes have brought about new challenges to the whole concept of government and to the role of the nation state as we move further into the new millenium. Globalization is a principal aspect to these new changes. Globalization of the world economies is sharply limiting the independence of action of the nation-state. Governments are now losing influence. Private enterprises, summarised as the „market“, are gaining power. Privatisation is a key word. Across the political spectrum, liberal, conservative and formerly socialist parties have all accepted the down sizing of government, the privatisation of many activities and the reduction of government debt (Shaw 1994; Spybey 1996; Paolini 1997).

In Africa, governments are in a crisis. The International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB) have made clear that assistance would not be made to these countries un-

less appropriate policies are put in place. Prescriptions often involve substantial and detailed microeconomic reform within a country with considerable hardship for its people. Many governments who conducted policies designed for the social well-being of its people can no longer do so. In today's world, governments must fashion their policies to meet the wishes of the international market place. As a result there is a significantly growing disparity between rich and poor people within countries. This may not matter so much if the poor were also becoming better off compared to their earlier standards, but in many cases this is not so. The idea of a living wage is no longer relevant and wages cannot even support the smallest of families (Haleh/Denis 1992; Randall/Good 1997).

2. Globalization and poverty in Uganda

In Uganda, the term globalization is very closely linked to Structural Adjustment Programmes (SAPs). Compared to the economic

chaos that reigned under the Amin regime, the Ugandan economy under the National Resistance Movement (NRM) has made an astounding recovery. It has been rated the third fastest growing economy in Africa after Mauritius and Botswana. Inflation decreased from 240 per cent in 1986/7, to 0.6 per cent by June 1993. The annual growth rate of gross national product per capita fluctuated from 0.7 per cent for the period between 1965 and 1973, to 6.2 per cent during 1973 to 1980, to 2.4 per cent in 1980 to 1987, to 5.7 per cent between 1987 and 1995. IMF and WB lauded Uganda for successfully implementing strict austerity programmes. These have sponsored Ugandan economic recovery programme, which includes civil service reform, a push for foreign investment, privatisation, and the military demobilisation campaign. The civil service reform included a downsizing of the service from 300.000 positions to 215.000 by June 1993, and ultimately to 145.000 positions. Between 1990 and 1994 150.000 civil servants were dismissed (Aake 1995; Bazara 1999).

Uganda's economy may be one of the fastest growing in Africa, but it also has some of the worst socio-economic problems. The economic recovery is neither nationwide nor enjoyed by the majority of the population. Poverty is pervasive, especially among the new category of the poor who live in urban areas, majority of them are women. It is estimated that 96 per cent of these women live on only 5.000 Uganda shillings (roughly \$ 3) per capita per month. The per capita income at \$ 170 per year (1993) is one of the lowest in the world and it is certainly not sufficient for proper nutrition or for everyday necessities such as soap, salt, sugar, and matches. With the spread of AIDs, the poverty seems never ending. Conservative estimates suggest that in 1993 ten to twelve per cent of the population were HIV positive, with higher levels reported in urban areas (Dicklitch 1995/96).

How can we understand how so many poor people survive in urban areas, when the informal networks have disappeared and only the wealthiest can enjoy the fruits of the shamelessly bold market economy? Today's large cities sur-

vive on female labor, tireless and meagerly paid; a tiny percentage of women actually „make it“.

This article is an attempt at seeing globalization from a more grounded, and local perspective, against the backdrop of the concept of poverty in relation to urban growth. As we embrace the new millenium, urbanisation has become a powerful force throughout most of the world. This development has taken place very quickly, in Africa and some parts of the Third World. The number of people who live in the cities has exceeded the number who live in the countryside. No one doubts that „globalised modernity“ is a real phenomenon even though at times modernity may constitute technology of a humble nature as a transistor radio or a bicycle. There is a differential in terms of access to these technologies, and that some of the poor people in the so called modern cities are not touched by them, „from so high in the sky, the wretched of the earth seem so far away“ (Darby 1997, 46).

A major shift of the twentieth century was the emergence of cities in Africa. The move to the cities began with the need to look for opportunities for waged labour and the increased labor market created by colonial operatives. Research on these migrations focussed on men because employers were primarily concerned with men. Women remained the „second sex“ in the cities until at least at the end of the colonial period (Coquery-Vidrovitch 1997).

Today cities more than ever depend on women for their very existence. Many women have become city dwellers, and more women migrate than men. This is a new phenomenon which has its explanations in the on-going globalization process with its adverse effects especially on the poor. As a result of the extreme conditions in the rural areas, there has been a constant flow of poverty-stricken young women to towns. To these economic and social pressures we can add the attraction for young women towards a chance to a new life, free from the pressures of rural custom, and to a „modern way of life“. We must, therefore, look at women in the overall context of rapid social, political and economic changes brought by globalization. I want to scrutinize the new roles of poor women who find themselves in the fast growing urban

centers. The city woman we are referring to is likely to be less educated, and to be constrained by the multiple responsibilities of home and family management. She will probably not be able to earn an income in a formal setting. Living in the countryside, she could have sold or bartered her crop surplus to obtain things she did not have. She cannot do this easily in the city where surpluses are hard to come by and cash is needed. Her response is what we need to discuss. We need to understand how the poorest women and their families survive and how their survival strategies could be supported. A contribution towards a system of poverty definition is essential to assist government and other agencies' response to poverty.

2.1. Women and urban survival in Kampala City

Global capital tends to locate in large cities and urban areas. This in turn influences the internal mobility of labour. Migration towards opportunity is a positive process towards poverty reduction. Over the past century, the social and economic roles played by women have evolved dramatically (Little 1973). Long confined at home and field, overlooked by their menfolk and early colonialist alike, African women worked, thought, dreamed and struggled. They migrated to cities, invented new jobs, and activated the so-called informal sector economy to become Africa's social focal point. As a result, despite their lack of education and relatively low status, women are now Africa's best hope for the future (Lomnitz 1994).

The new role of women in Uganda is peculiarly a phenomenon of the city. With the circle of droughts that began in 1973, there has been an increasing flow of poverty-stricken women from the villages to Kampala and other fast-growing towns. This is human evidence of the terrible conditions in the countryside. The most blame has been placed on the global adjustment policies which have placed a lot of emphasis on issues of international concern like trade, industrialisation and investment. Agriculture, the major source of livelihood for most of rural

Africa has suffered tremendously. Far from having been rejected by their families, these women, especially young girls, have instead been sent by their families to the city to earn the meager funds they need to revitalize their dying villages. More and more it is a question of keeping the family group alive, in the city and in the country. These women on arrival in the cities have combined a number of strategies, above all by setting up micro enterprises.

At a first glance, women seem to be going about their modest trading activities in front of their own homes, in tiny neighborhood squares, or in market places. To many it would seem like they are working in order to satisfy their need for pocket money, amusements for their children, clothing or jewelry. But this stereotypic view does not withstand closer scrutiny. The husbands' reduced or nonexistent income has changed the purpose of women's work both among working class women and among most office employees (Luggala 1996). In the cities paid work is essential to women's daily bread. Little by little, women have gained a toehold everywhere. Their frequent illiteracy often requires them to work clandestinely, and this keeps their profits from being eaten up by taxes and licenses. However, the competition is severe. Because these women don't expect to be paid by the hour they can survive with the tiny profit margins that make their services competitive compared with expensive goods bought in the formal sector or with imports. Cooked dishes served on the sidewalk are less expensive than in the restaurants. Locally produced goods sold illegally are cheaper than in the local super market; and the domestic work of a young female relative or little girl is cheaper than that of a salaried houseboy. Food, clothing and many basic services are now provided mostly by women. Truth to be told, women support the city's population. Ironically, they are the poorest of the cities' poor in Africa (Okine 1993; Obbo 1994).

Historically, colonial administration blocked girls' urban migration as much as they could, more or less assimilating it to prostitution. In Kampala the laws of 1914 against prostitution and that of 1918 against adultery and fornication

tion were invoked to limit girls' travel. New laws in the early 1950s authorized repatriation to the region of origin without trial for an unmarried women caught wandering the city (Coquery-Vidrovitch 1997, 74). African men knew too well how much women were needed in the village and in the fields. They also feared pernicious effects of the city on children's upbringing. Both conservative Muslim and missionary ideology reinforced these predispositions.

Today more than ever, town life is in women's hands. The lack of regular jobs in industry and the service sector, accentuated by the economic crisis, has caused many young women to go into the informal sector. It is estimated that 70 per cent of such women are under the age of 25 years (Monitor 1998). One girl who was setting out her goods carefully, explains why she joined the trade: „I am alone, my parents died when I was 13 and they left me nothing. This is what I do for a living“ (Torkelsson 1995). This is the survival instinct for many of such girls. Sometimes they work under the instruction of their mothers or guardians. Other girls who were forced to work have dropped out of the highly competitive education system. Little girls from poor families often come to the city to help their better-off relatives with domestic work and child care. In Nairobi they are called *ayas*, while in Kampala they are simply known as baby-sitters.

2.2. Feminisation of the informal sector and female poverty

It is evident that the informal sector will continue to be a source of employment for the majority of the poor urban people. Despite their meager earnings, their contribution to their well being and that of their families is significant. Informal female trading had the effect of absorbing unemployment and at the same time enhance the economic empowerment of the majority of urban poor women. Among the twenty four actions proposed by the African platform for Action at Beijing summit, there was one in particular which spoke of the need to recognize the importance of the informal sector in

enhancing the economic empowerment of women. How do we proceed from here?

It is very interesting to observe the shift in the gender balance in most of the service jobs. Under colonialism most if not all subaltern jobs in the cities were held by men. Often these jobs were service tasks directly supporting the white authorities, for example, such as interpreters, secretaries, couriers, and postal workers. This is hardly surprising when we realize that colonial administration essentially sought to make men their auxiliaries. The same phenomenon was observed in the private sector: Colonisers employed men as tailors at their sewing machines, as cooks and kitchen helpers, as houseboys, and children's nurses, as gardeners, washermen and ironers. It has been claimed that men were the ones who benefited from the minimal instructions likely to make them understand the whites' demands.

Thus men were the majority of the immigrants at the beginning of colonialism. In South Africa for example in the cities of Natal colony, almost all domestic work was done by 33.000 men. In the cities of Cape Colony and Johannesburg, launderers, food vendors, and tailors were all men at first. Only after 1930s did women wake up to these jobs. Women remained clandestine beer brewers, a role that they already had in traditional society. In South Africa there was more freedom for women to migrate, but this is hard to generalise for Africa as a whole. It is suggested that the trades that became less profitable and no longer required initial capital (which women do not have) tended to become predominantly female. This was true with the laundries and the selling of food on the streets. Socially marginalised in the extreme, in the cities in misappropriate numbers in relation to their work, increasing numbers of widows, unmarried mothers, orphaned girls, are excluded from regular work. Gradually all is left to them is to engage in prostitution, actually a disguised form of begging (Coquery-Vidrovitch 1997, 137).

This emphasis on the state of poverty shows that their lot is desperate. Many of such women end up as domestic servants or bar girls in the cities, being exposed to further exploitation. Selling on the streets, petty trading and hawk-

ing as well as prostitution are the characteristic features of the poor urban women. Living in the countryside she could have sold her crop surplus to obtain things she did not have. She can not do this easily in the city where surpluses are hard to come by and yet cash is needed. Instead of selling the crop surplus in the country side, for example, urban women need cash. Their answer to this new situation is the invention of the gullet or „mudaala“ (Ahikire 1997). This is a makeshift stall made from papyrus stems or simply a piece of cloth where the woman displays her goods for sell. The term „mudaala“ has become synonymous with the female form of trading; the adaptation of a traditional African practice to an urban context.

The life of such a trader leaves no room for rest. For seven days a week, twelve months a year, in rain or sun shine, she is on the road side open for trade. A writer describes her working environment: „The ground is muddy on account of the rain that fell in the night. It is mixed with excrement and urine.“ (Torkelsson 1995) The enigma is how women manage to survive on meager proceeds of a few shillings or potatoes or perhaps a couple of tomatoes.

The underlying reason is that there is no other way to survive. If the women want to live, they must trade, otherwise they will die. Work begins at sunrise when the woman goes to the wholesale trader and collects the goods she hopes to sell that day. It is a day-to-day existence. The income generated will usually be enough to buy basic food stuffs for her and her dependants, but it certainly does not cover a visit to the doctor in the event of illness, far less sending the children to school. The initial capital is the single most important factor for the profitability of the business. For instance in Uganda a mere 1,000 Ugandan shillings (that is nearly fifty cents of a US dollar) is the minimum for a day. A few women can manage more than this. If unable to pay for their goods at the end of the day, their career as traders comes to an end. It may be a flexible system but it is characterised by chronic insecurity. Sometimes the trader may earn a surplus above what is needed to feed herself and her family. The savings are usually short term, the money being used to fund the next

day's purchases. Alternatively, it will be invested in such a way that the woman will not enjoy the benefits in her life time. Especially when it is in form of payment to a burial association. Very occasionally, the woman may spend the money to share refreshments with friends. Buying food from farming villages, transporting it to markets and other distribution centers, including selling it at market is also their work. Their involvement at the various stages of food distribution effectively brings almost the entire network under their control.

Beyond agricultural products other everyday trading activities exist. Selling imported commodities such as sweets, apples, chocolates, handkerchiefs, torches, battery cells, cosmetics, second hand clothes, food items, is what women do – thanks to the trade liberalisation policies. Urban centers are filled with hawkers, grocery kiosks, selling everything from food stuffs to motor vehicle spare parts. Informal pubs and fast food restaurants are also common. Selling cooked food at buses, train and lorry parks and gas stations or even by the road side, allows women to engage in this trade. Women move with merchandise from one place to another targeting customers in their homes and even offices and other places of work. These moving shops often target fellow women who may wish to buy things and don't have time to go shopping. A few of these mobile shops have trading licenses but the majority does not. They are always at great risk to get in conflict with city council authorities.

Although female factory workers have advanced significantly, the modern formal sector is in fact a preserve of men. Women working in factories are usually heads of households. Waged labour is an answer to a marriage situation that is both fragile and uncertain. But women with children know how to cope. In Tanzania, 40 per cent of them have their children kept by their families, generally by grandmothers; 30 per cent pay salaried woman or ayah; 20 per cent bring a younger female relative from the village; five per cent use their own parents; and the remaining five per cent co-ordinate with female neighbors. In other words, the small salary they receive and the disrespect

the are held in leaves them with no illusions about their active participation in factories (Obbo 1977, 1990; Coquery-Vidrovitch 1997).

While domestic service has declined in importance in the developed world as compared to other segregated occupations which dominate women's work in the labor force, this occupation has persisted through slavery, feudalism, and capitalism (Romero 1994). Today, in all areas, it is mainly a women's job. Most people's incomes do not permit them to hire salaried workers. Invisible domestic work has become a rule. It is sustained by rural relatives who dream of finding the work or the promotions that do not exist in the rural areas. Here again we see the traditional characteristics of female labour. The most typical case is that of workers, salaried men, and women go to the city with a young woman from their family to help them in their households. Urban homes therefore became places, where little sisters and other poor relatives go in hope of attaining a basic education. Since village education and sanitary conditions are often terrible, parents feel that their daughters would better be cared for and educated in the city (Monitor 1998).

Domestic work is repayment for the service provided by the host family. More and more, with the expansion of informal labor in the city girls may obtain an apprenticeship, particularly in trade or handicrafts, and even save a little money. However, the result has been clearly an increase in child labor. Little girls in particular are used to back up market women in their work or to take care of the children while their mothers worked outside the home. Households usually have more girls than boys. In Ouagadougou (Mali), these little girls arrive in groups, led by adults who pretend to be their relatives. But the phenomenon seems to be organized trafficking. The little girls, or rather their parents had agreed to this. School which no longer guarantees employment has become worthless. Better the girls are sold to support their families, in the hope to set aside a little money – very often for their brother's marriages (ACFODE 1996).

Domestic work forces young girls to work. They are (mis)used without any limits on their

working hours, without social protections, and with little or no remuneration. Although many wealthy families do of course provide poor rural relatives real assistance and hold up their bargain by getting the girls to school, this is not true in many cases. Different forms of abuses come on the way are common.

Prostitution has in some cases arisen out of women's initiative as a form of trade or coinciding with other work of female urban dwellers. Such women could be considered as entrepreneurs with petty merchant capitalism, selling their own services, which excluded sex: the whole range of household tasks such as preparing meals, serving beer, selling their own beer which is clandestinely brewed, laundry and ironing. These could be termed self-employed who as a result of increased pressure to survive have resorted to prostitution.

„Malaya“, a Swahili word, signifies an arrangement where independent and discreet women rent and even buy rooms or shanties to receive men and act out married life, treating and caring for their clients like husbands. What is unique about this is that women were their own bosses, most having broken off any connections with their rural families. Some of them make significant profits which enable them to buy land and also to educate their children. Some invest in businesses and have commercial licenses for shops run by themselves or someone else. Yet we should not exaggerate their successes. Many of the women who make money out of this activity are now old women. Nowadays the young women who have taken up the trade can not even afford the rent. And many young girls end up offering themselves under street lights in the city at night. These are the poorest and are called „watembezi“ or walking prostitutes, who solicit on the streets. Two thirds of them are poor girls who left their villages with little or no schooling (ACFODE 1996; Monitor 1998). Others look for clients in hotel rooms or recruit customers right from their own homes, even in front of their doors. Their work on the street attracts harassment from police authorities and the shocked public and even from other prostitutes who are not working as street prostitutes (Torkelsson 1995).

Despite all hardships, the trade has brought a certain wealth to urban women, although most of them live in poverty. Usually migrant women have not broken ties with their families. As good daughters and wives they go to the cities to help their rural households survive, pay taxes and debts which incurred e.g. during the drought and to amass the necessary bride prices for their brothers' marriages. Their work is indeed the only chance to give them financial independence. Unlike in many countries, African governments have never sought to tax their work. The difficulties of their lives, however, and the extremities of their position expose them to frequent insecurity, poverty, and even violence. Everywhere, many of them are victims of venereal diseases.

Today, in addition, many are condemned to AIDS. Around 1990, a study estimated that at least 80 per cent of the Kampala prostitutes were sero-positive for AIDS. Today it is likely that almost all are infected. Not only will these women die of it but, having lost their livelihood, they will, descend into poverty first (Obbo 1994; Wallman 1996).

3. Strategies for future prospects

It has become obvious that when forces of globalization, those which essentially deepen the world market, interact with the structures inherited from the Ugandan colonial past, the consequences will be more poverty unless there is genuine democratisation and not privatisation. The question therefore is how do we open opportunities for the poorest people? How do we ensure that the benefits of global integration are equally shared, between the rich and poor and nations, and between women and men? The immediate responsibility lies with national governments, perhaps powerless to steer world markets, but able to minimise the damage and maximise the opportunities within their countries. Policies to reduce poverty and to empower the poor can become part of a strategy for empowering nations in a globalised world (SEWA 1992; SEWU 1998). The following are some key policy options for such a strategy.

3.1. Gender equity, empowerment and building capacity for women

Markets tend to treat women as equal to men, but do not treat women as individuals in their own right. Therefore the key questions for Uganda are: How is gender division of labour affected by globalization? What rights do women enjoy in their new work positions in the labour market? Did their rights increase or decrease in the globalization process?

Some argue having the opportunity to sell their labour or their products and earning a living on their own, women are economically less dependent on men, and their bargaining power within the household is increased. In analysing the dynamics of poverty, another important aspect is not only access to and opportunities for earning income, but also the ability of poor women to develop their capabilities. Structural causes of poverty include mechanisms which restrict the formation of human capabilities of poor women and restrict opportunities to use these capabilities. Globalization can be analysed with regard to whether the opportunities offered by new employment also represent an opportunity for women to realise their potential and develop their capacities.

Development approaches which focus on the potential of women have to reflect these mechanisms in their instruments. Development co-operation can strengthen mechanisms for public policies, including public action for the poor. Institutions of civil society, which are working for social change, social justice and human rights, can be supported and strengthened. Mechanisms which serve to co-ordinate the actions of workers collectively to bargain with employers and improve the quality of the work place can be supported and strengthened (e.g. development and enforcement of legal rights, health and safety standards, the right to establish worker committees, the right to unionise).

This implies choice and agency on the part of women. However, many women don't have an alternative to the work they do or to the employment they are engaged. Nevertheless, in the urban areas in Uganda, the poor people know traditional survival strategies in several ways.

For example associations and organizations by the urban poor are very important. Rather than understanding the urban poor women as ignorant and disorganised, it is important to acknowledge the various ways in which these women organise themselves. Solutions which view women as purely passive victims needing to be rescued by external agencies will not work. Women rather operate through contradictory processes, in which they engage in resistance and subversion as well as acquiescent as survival strategy.

Associations and self-help groups have developed out of the shared interests and concerns of women. Many of these groups intend to reach one or more goals through co-operative activity. Some of these various informal groups have managed to advance groups' issues and interests through collective resources and effort. Community functions are organised around such groups. Mutual support, which involves exchange of help among the members of a group especially in times of stress is very evident. A well known example are burial groups. The subordinate status of women creates the need and the conditions for group-based resource mobilization. I would suggest to categorise poor urban women's common organisational tendencies in Uganda into two groups: ethnic and locality networks, and women's unions.

Ethnic and locality networks have gained significance. Newly urbanised women organise in co-operative groups, and rotate credit associations, some of them participate in larger community umbrella organisations. The informal networks of friends who come together in groups of not less than three are also very common.

Other groups consist of people closely associated in an urban locality or even family members engaged in the same occupation. These are usually between ten and fifty people. Each member of such a group has to pay a specified amount of money on a periodic basis. The period of payment varies from one group to another. It could be daily, weekly or monthly. Contributions are pooled together and given to each member on a rotating basis until everyone has received a contribution.

These groups don't have fixed capital nor written records. They are therefore vulnerable to abuse. Furthermore, since these are poor women and mostly mothers, no one would risk lending them money. Creditors fear that „she will use the money in buying food and fish to eat“ (Okine 1993, 163). Such groups rarely belong to any organised credit association. It should however be noted that these women's groups not only allow the members to survive. The co-operation also constructs a new identity, an identity based on independence and self-reliance. In the long run, from this identity can emerge economic, social and political power of women.

Encouraging expansion of formal programs for women's basic and vocational education is very essential. This will give women and girls the opportunity to diversify economically, that is their job opportunities. Such diversification is absolutely necessary if women's well being is to be enhanced. Capital resources required are relatively small and the infusion of technological and managerial knowledge will help blend conventional wisdom with new expertise. Women usually have little access to education and capital resources and a combination of both may have the potential to be highly effective in creating a workforce of knowledgeable women.

At this stage we should also recognise the importance of unions for women workers. The lack of interest in unionism among women workers does not result from any inherent characteristics of women. For historical reasons the culture of mainstream trade unions does not sufficiently address the needs of working women. The issues of sexual harassment, lack of access to credit, and capital, childcare, and social subordination of women are rarely central concerns. Women as a result remain either unorganised or mobilise in informal unregistered associations that are free of daunting bureaucratic procedures.

In Uganda we find numerous informal and unregistered organisations, some of them describe themselves as unions, for example unions of small traders and street vendors. However, these organisations without a legal status are often less effective in giving the members

identity and collective power improving their living and working conditions. The informality of unregistered associations also makes it difficult for members to seek redress in case of deceit nor can they acquire capital assets easily. Furthermore, international donors tend to give financial support mostly to legally registered associations. And on the other hand such funding is extremely important in the earlier stages of mobilisation (Hosmer/Swasti 1994).

One way of organising is to form unions exclusively for women. This approach could however be diversionary and unproductive in trades where a substantial proportion of the workers are men. However, well structured women-only educational programs could play a role in giving confidence and expertise to women, enabling them to demand and receive strategic positions in union organisations. Training and development programs promote leadership abilities among women, a pre-condition for changing the image of unions as essentially male organisations.

Mobilising self-employed women is a key strategy in empowering poor urban women. Traditional shop-floor recruitment practices are irrelevant for mobilising self-employed poor women. In most cases their collective actions for economic and social empowerment are not likely to be directed towards an identifiable employer or trade. Formal organisation can only be effective if it allows women to address the problems that place them in vulnerable economic and social positions. The example of the „Women’s Forum“ in India in this case deserves close attention. With 80,000 members, it has proved successful. Central to this success has been a co-operative banking system (Hosmer/Swasti 1994). This offers an innovative way of freeing women from the exploitation of traditional moneylenders and from their marginalisation by mainstream banks.

Sustainability lies in developing leadership qualities of the members of unions and self-help movements. Training courses ought to make them realise their state of powerlessness as well as the power of the empowerment. Promoting consciousness, taking a broader view that includes a wide variety of activities is important.

These activities range from giving street vendors and the self employed information about legal rights or sources of credit, to campaign for better civic amenities, free contraceptives, and immunisation for their young children. The holistic approach of improving the overall quality of working and living conditions is the goal. Organising non-violent demonstrations is another activity. These strategies help members of unions and self-organised groups to challenge the discriminative practices that keep women in an inferior social status. Women’s newly acquired courage and economic power are often conducive to improving the relationship with their husbands who also struggle against poverty and degradation (SEWA 1992).

Another major strategy is that of organising domestic workers. The domestic workers, although in some cases waged employees are difficult to organise. The nature of their employment prevents them from coming in contact with their fellow workers.

Women domestic workers are generally young and view their economic position without pride. They hope that this type of employment will be a temporary phase in their lives and will last only until they get married or find another job. These workers need to be proud of their vocations and they lack an identity as workers. They need support to build confidence in work, especially in exploring alternative employment opportunities.

It is not easy to implement rights of domestic workers even when they are legally granted. However counseling services and legal advice would make unions attractive to members. The long-term achievements could include rights to maternity leave, minimum wages, a pension and period of notice for job termination. It is important at this point to assess the roles of youth workers associations.

Women’s movements are also essential, solidarity with them highlights the importance of issues such as abortion, sexual harassment and domestic violence. The dilemma in dealing with women’s organisations is that domestic workers find themselves collaborating with middle-class women who are employers of domestic workers.

3.2. Identifying new risks and vulnerabilities created by globalization

The process of structural change in the globalising world economy is a source of new risks. Corresponding to each risk, one typically finds a group of people who are the main bearers of risk, and another group of people who are relatively insured against the risk. While poverty is passed on inter-generationally, absolute poverty is often the result of disaster, rapid changes in labour conditions, living conditions or sudden deprivation. An understanding of the dynamics of poverty, gender and globalization therefore requires the identification of the different types of risk which newly occur by globalization. If we see poverty reduction as a process by which the causes of deprivation and inequality are addressed, then the identification of risks is important. Disasters and sudden hardship whether caused by periodic drought or market downturn can often be predicted and insured against.

A number of specific risks associated with globalization are identified below, and the role of mediating institutions in managing globalization and safeguarding against some of these risks is examined. The globalising process is riding on the back of technology, bringing technology and technological change. On the one hand this is seen as a great benefit. The use of the Internet for example is widespread in Uganda although this is still a preserve of the well-to-do. But in the long run programs can be structured to meet specific needs of poor urban women, particularly by providing access to appropriate technology and instruction in its use. It can include literacy training, skills development, group activities, information and training on everyday issues, and work towards improved health, status and sustainable development. Some NGOs have already successfully demonstrated that such training can improve socioeconomic status of disadvantaged women.

On the other hand technological change bears risks that directly affect the urban poor, e.g. pollution of the environment and destruction of habitat. The poor are typically concentrated in crowded and often highly polluted residential

areas. In Uganda such places are known as slums, where women headed households are the majority. In these areas there is no infrastructure or any kind of social services provision like schools, hospitals, roads, or water and sanitation. Interventions should provide resources to civil society organisations to build infrastructure for the poor people living in slums.

3.3. Re-examination of the public policy implications of globalization

The reality of a globalised world economy is increasingly constraining the policy choices open to national policy makers. Globalization itself is essentially firm-driven, and the key players are transnational corporations, banks, their networks and alliances. Increasing globalization means that there has been a shift in power and influence from publicly financed to privately financed organisations, with the potential for the latter to dictate agendas. Increasingly too, the criteria and rationales which are applied to make decisions important to society as a whole, are fiscal rather than social, and short-term rather than long-term. It is important to note here that it tends to be the poor and most disadvantaged members of society, mostly women, who shoulder the burden of the current public sector deficits. The inappropriate impact of structural adjustment-related policies on women and the poor has been well documented.

4. Conclusion

The premise of this discussion is that interventions should include an understanding of how, in a particular locality, the dynamics of globalization and gender (women) are interacting. This contributes to the broadening of the opportunities offered to poor women by globalization, as well as lowering inherent dangers of the of globalization for women. Workers organisations and women's groups are important bargaining institutions. Many linkages and networks are already building a civil society. NGOs and women groups can through access to new

information and communication technologies can become effective in creating alliances that can counter globalization. Government and these groups in the civil society are capable of taking public action against poverty. A key in the relationship between poverty and globalization then, is to support social institutional arrangements that will not exclude the poor women, that will not exploit the poor when they are included, that will be supportive of women's empowerment towards gender equality and that will enable the poor to develop their own capabilities.

REFERENCES

- ACFODE* (1996). Prostitution. A monthly magazine for women, November issue, Kampala/Uganda.
- Ahikire*, Josephine (1998). Gender and the City. Identity and the Constitution of Gender Relations in Kampala. Workshop on Modernity, Development and Change in the New Millenium, Mbarara/Uganda.
- Ake*, Claude (1995). The New World Order. A View From Africa, in: Hans-Henrik Holm/Goerge Sorensen (eds.): Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War, Boulder/San Francisco/Oxford.
- Bazara*, Nyangabyaki (1999). Globalization and Poverty in Uganda: Elusive hope for poverty eradication? CODESRIA/UNDP, Kampala/Uganda.
- Coquery-Vidrovitch*, Catherine (1997). African Women. A Modern History. Social Change in a Global Perspective, Boulder/Oxford.
- Darby*, Phillip (1997). At the Edge of International Relations. Postcolonialism, Gender and Dependence, London/New York.
- Dicklitch*, Suzan (1995/96). Uganda: a Microcosm of Crisis and Hope in Sub-saharan Africa, in: Canadian Institute of International Affairs, Vol 1(1).
- Haleh*, Afshar/Caroline Denis (1992). Women and Adjustment Policies in the Third World, London.
- Horn*, Nancy (1994). Cultivating Customers. Market Women in Harare, London.
- Hosmer*, Margaret/Martens Swasti (1994). Women in Trade Unions. Organizing the Unorganized. International Labor Office, Geneva.
- Little*, Kenneth (1973). African Women in Towns. An Aspect of African Social Revolution, Cambridge.
- Lomnitz*, Larissa (1994). Urban Women's Work in Three Social Strata: The Informal Economy of Social Networks and Social Capital, in: *Young/Dickerson* (eds.): Color, Class and Country. Experiences of Gender, London.
- Luggala* (1996). The Effect of Neo-liberal Policies on the Informal Sector in Tanzania, in: *ARGE*, Analysen & Alternativen zu einer neoliberalen Welt, Wien.
- Monitor* (1998). Of Bar Girls and Shattered Dreams, in: Newspaper, June 16, Kampala.
- Obbo*, Christine (1977). Town Migration is Not for Women, PhD. Thesis, University of Wisconsin, Madison.
- Obbo*, Christine (1990). East African Women, Work and the Articulation of Dominance, in: Irene Tinker (ed.): Persistent Inequalities. Women and World Development, Oxford/New York.
- Obbo*, Christine (1994). Gender Stratification and Vulnerability in Uganda, in: *Young/Dickerson* (Hg.): Color, Class and Country. Experiences of Gender, London.
- Okine*, Vicky (1993). The Survival Strategies of Poor Families in Ghana and the Role of Women Therein, in: Jocelin Massih (ed.): Women in Developing Economics. Making Visible the Invisible, UNESCO.
- Paolini*, Albert (1997). Globalization, in: Phillip Darby (ed.): At the Edge of International Relations.
- Randall*, Kindley/David Good (1997). The Challenges of Globalization and Institutional Building, Boulder/Colorado.
- Romero*, Mary (1994). I am Not Your Maid. I am the House Keeper. The Restructuring of House Work and Work Relationships in Domestic Service, in: *Young/Dickerson* (Hg.): Color, Class and Country.
- Shaw*, Martin (1994). Global Society and International Relations, Cambridge.
- SEWA* (1992). Where Women are Leaders. The SEWA Movement in India, London et al.
- SEWU* (1998). The Self Employed Women of South Africa, Newsletter, Durban.
- Spybey*, Tony (1996). Globalization and World Society, Cambridge.
- Torkelsson* (1995). Selling on the Streets, in: The COURIER, No. 154, Nov./Dec.
- Wallman*, Sandra (1996). Kampala Women Getting By. Well Being in the Time of AIDS, London.

AUTORIN

Tabitha MULYAMPITI, geb. 1967, Dr. phil., Politikwissenschaftlerin, Promotion an der Universität Wien. Forschungsschwerpunkt: Frauenpolitik in Uganda.

Korrespondenzadresse: Tabitha Mulyampiti, P.O. Box 21 88 4 Kampala/Uganda; e-mail: mulyampiti@hotmail.com.